











Los pueblos indígenas de nuestro tiempo: entre la resistencia y la construcción de utopías

Leer más

Si quieres recibir y ver online

TODAS las **REVISTAS** de **TIEMPO DE PAZ**

¡SUSCRÍBETE!

Palabras clave | Etiquetas: Todas | Número | Autor | Buscar

Algunos retos de la acción humanitaria en tiempos de crisis

Francisco Rey Marcos

Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria* - IECAH

Publicado en la revista Tiempo de Paz nº. 105.

1. Introducción.

A finales del año 2009, como todos los años, el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) publicaba su Informe anual sobre la acción humanitaria. Informe que realizamos en colaboración con Médicos sin Fronteras y el resto de entidades que componen el Observatorio de la Acción Humanitaria: Intermón Oxfam, Ayuntamiento de Córdoba y Universidad Complutense de Madrid. En aquella ocasión, tal vez, fuimos presa de un ataque de optimismo, o pecamos de ingenuidad, pero titulamos al Informe "La acción humanitaria en 2008-2009: la ayuda resiste la crisis". Y es que los datos, en aquella ocasión, mostraban eso. Tanto a nivel internacional como a escala nacional las cifras de ayuda humanitaria habían crecido y, también a escala internacional y nacional, lo habían hecho las de ayuda oficial al desarrollo (AOD). Alguna buena noticia teníamos en un escenario que ya comenzaba a ser sombrío.

Lamentablemente, tres años más tarde, la realidad es muy diferente y, aunque las cifras globales de ayuda se han mantenido en el escenario internacional, en el caso español se han derrumbado, y lo han hecho especialmente en el sector humanitario. Los últimos datos oficiales de los que disponemos, los del año

---

* Capítulo elaborado por Francisco Rey Marcos basado en diversas investigaciones del IECAH dentro del Observatorio de Acción Humanitaria. Los datos de AECID han sido elaborados por Irene Arcas, investigadora del IECAH que se ocupa habitualmente del seguimiento AECID en el IECAH. El artículo fue escrito en junio de 2012 por lo que algunos datos están desactualizados.

2010, muestran ya una disminución de los fondos de ayuda humanitaria pública española de un 23%. Y eso que 2010 fue el año del terrible terremoto de Haití. Y las previsiones de 2011, aunque no tengamos cifras oficiales, continuarían esa tendencia que, mucho nos tememos, se va a agravar aún más en 2012.

El presente artículo, basado en el trabajo que realizamos desde el IECAH de seguimiento y propuestas para la mejora de la ayuda española, pretende analizar brevemente la situación actual y hacer algunas propuestas sobre los retos a los que se enfrenta el componente humanitario de nuestra cooperación[1].

2. Algunos antecedentes

Por vez primera en su historia, la acción humanitaria española sufrió un importante retroceso en el año 2010, poniendo fin a un periodo en el que esta modalidad de la AOD había tenido un crecimiento sostenido. Un descenso de más de un 23% es algo muy relevante y, ni tan siquiera los avances experimentados en materia de gestión en el seno de la Oficina de Acción Humanitaria (AOH) de la AECID, o la importante, en términos cuantitativos, respuesta tras el terremoto de Haití de enero de 2010, ocultan una realidad que debemos calificar como muy preocupante. Además, este descenso se produjo en un contexto en el que las cifras globales de acción humanitaria internacional experimentaron un cierto crecimiento. La respuesta humanitaria internacional a las múltiples necesidades registradas durante el año 2010 alcanzó los 12.190 millones de euros, con un pequeño crecimiento respecto del año anterior. En caso de que esta estimación parcial y preliminar sea correcta cuando se publiquen los datos completos, sería la mayor respuesta humanitaria anual de

[1] Todos los Informes del Observatorio de Acción Humanitaria a los que iremos haciendo referencia pueden obtenerse en www.iecah.org.

las que se tiene conocimiento, incluso mayor que la de 2005, el año del tsunami del Océano Índico y el terremoto de Cachemira[2].

La presidencia de turno de la Unión Europea durante el primer trimestre del año 2010 puede considerarse como una oportunidad perdida para la ayuda española y, pese a que la coincidencia con la crisis de Haití hizo que la cooperación española realizara algunas propuestas interesantes en el ámbito de la coordinación, no se produjeron avances en el desarrollo del Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria y, mucho menos, en la clarificación del peso de la acción humanitaria en el complejo entramado comunitario de instrumentos de gestión de crisis, protección civil, etc..

Por todo ello, y aunque desde la perspectiva institucional, con el fortalecimiento de la OAH como elemento esencial, la acción humanitaria española ha ido consolidando su papel pese a no experimentar grandes novedades respecto de años anteriores, el fuerte retroceso presupuestario, unido a la falta de inserción adecuada de lo humanitario en el conjunto de la cooperación plantean un escenario y un futuro preocupantes. Así, y este es un tema sobre el que hemos insistido en ocasiones anteriores, la sensación de que la acción humanitaria sigue sin encontrar su sitio en el conjunto de la cooperación pública española, siguió siendo muy palpable durante el año 2010 y la falta de inclusión de un apartado para esta modalidad de ayuda en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2010, como ya sucediera en el 2009, es una buena muestra de ello. O las incomprensiones y dificultades para abordar las cuestiones humanitarias en los instrumentos de programación de la cooperación española y muy especialmente en los Marcos de Asociación.

---

[2] Jan Kellett, La ayuda humanitaria internacional en 2010: presiones sobre la ayuda. La acción humanitaria en 2010-2011: crisis sobre crisis. Observatorio de la Acción Humanitaria. IECAH. Diciembre 2011

Otro elemento significativo del año 2010 fue la vuelta a la utilización de medios militares para la respuesta humanitaria y de reconstrucción. Así, como se preveía, la Unidad Militar de Emergencias (UME) se movilizó por vez primera en el exterior con motivo de la crisis de Haití y ello fue seguido por el despliegue del Buque Castilla varias semanas más tarde en una misión que ha sido criticada por su ineficiencia. El hecho de que la mayor parte de estos fondos no se contabilizaran como ayuda humanitaria, pero sí como AOD, muestra que algo se ha conseguido en la clarificación sobre lo que según las normas del CAD puede o no contabilizarse como humanitario. En cualquier caso, la coordinación entre los medios militares y civiles dejó mucho que desear y esa sigue siendo una de las carencias que deberá resolver la ayuda española en el futuro.

Estos datos, unidos a los anunciados recortes de los presupuestos del año 2012 que afectan a la cooperación para el desarrollo en más de un 70%, nos pueden servir como telón de fondo para valorar algunos de los retos a los que se enfrenta la ayuda humanitaria española en el futuro.

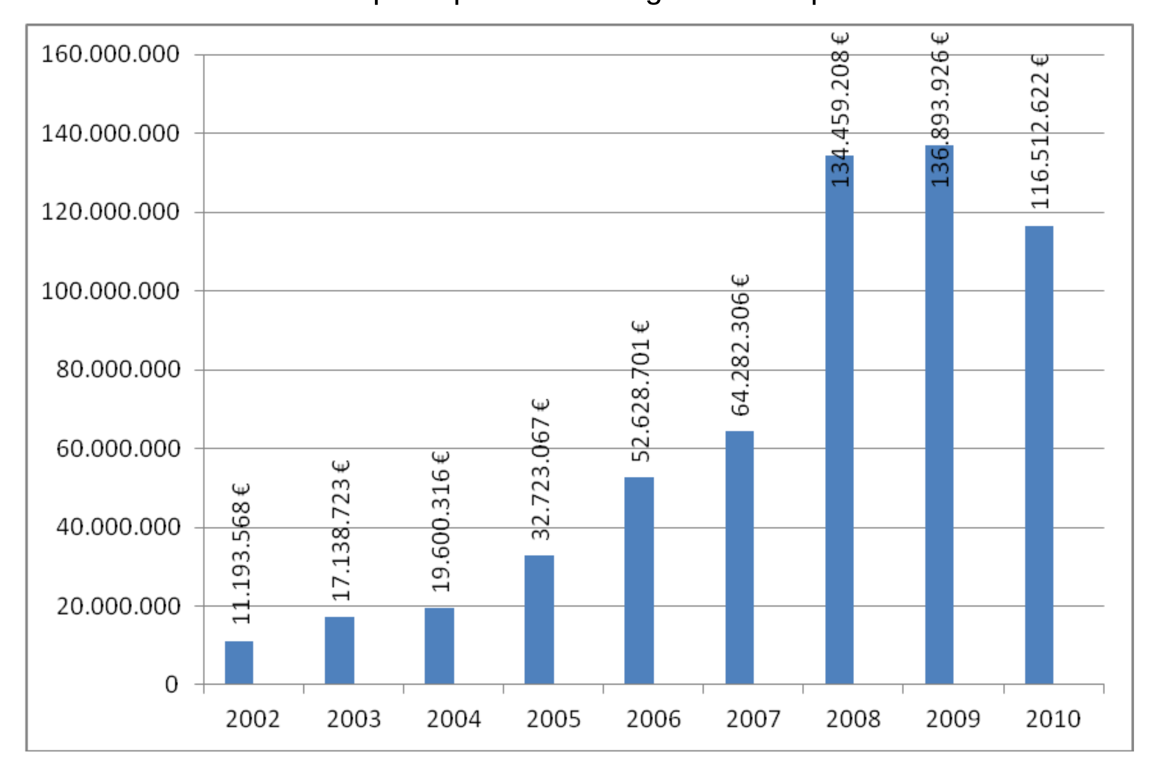
3. La acción humanitaria de la AECID

En el año 2010, la Agencia aprobó el Contrato de Gestión, un documento en el que se establecen las responsabilidades de cada departamento y un formato de seguimiento específico para el cuatrienio que integra el Plan Director y el propio Contrato de Gestión. Dicho Contrato incluye un capítulo (Objetivo Estratégico 7) dedicado a "reforzar la acción humanitaria" en el que se contemplan planes como fortalecer la acción humanitaria directa, configurar un marco de intervención de acción humanitaria en colaboración con otros actores o fortalecer el papel de la AECID en el sistema de acción humanitaria.

3.1. La AECID en cifras

Durante el año 2010, el presupuesto para ayuda humanitaria gestionado por la OAH fue de 116.512.622 €, experimentado un descenso del 14% respecto a 2009. Es posible que el terremoto sufrido por Haití a principios de 2010 haya hecho que el descenso no haya sido más acusado.

Cuadro 1. Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH.



Fuente: Elaboración propia IECAH a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)

En el plano internacional, los fondos destinados a la ONU han pasado de representar el 53% en 2009 al 70% en 2010, mientras que la financiación a ONG e instituciones nacionales ha disminuido del 30% al 8%. Una vez más, la explicación a este hecho puede estar detrás de la emergencia derivada del terremoto de Haití. La aportación más importante que ha realizado la AECID en 2010 ha ido destinada a los organismos de Naciones Unidas, concretamente el

70% de todo su presupuesto anual. Dentro de estas aportaciones, se contabilizan aquellas tanto voluntarias como obligatorias que se derivan del compromiso adquirido por la Agencia con organismos como el PMA, PNUD, ACNUR, UNICEF, OIM, FAO, OCHA, etc.

Es importante resaltar que la contribución que la OAH ha realizado al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ha aumentado en más de 4 millones de euros, pasando de 11.360.343 de euros en 2009 a 15.831.772 de euros en 2010. Gracias a este aumento se ha podido incrementar la contribución a la Cruz Roja Española, así como realizar una importante aportación a la Cruz Roja Haitiana.

El fuerte componente multilateral de nuestra acción humanitaria tiene diversas lecturas e, incluso para los que somos convencidos defensores del multilateralismo, algunas son negativas. En los años de bonanza se ha ejecutado una gran cantidad de ayuda a "golpe de talonario" lo que no ha generado aprendizajes en el sistema de ayuda. A eso hay que añadir que no se han evaluado las contribuciones a los organismos internacionales ni se han establecido criterios de financiación en función de logros, eficacia, calidad o de otro tipo.

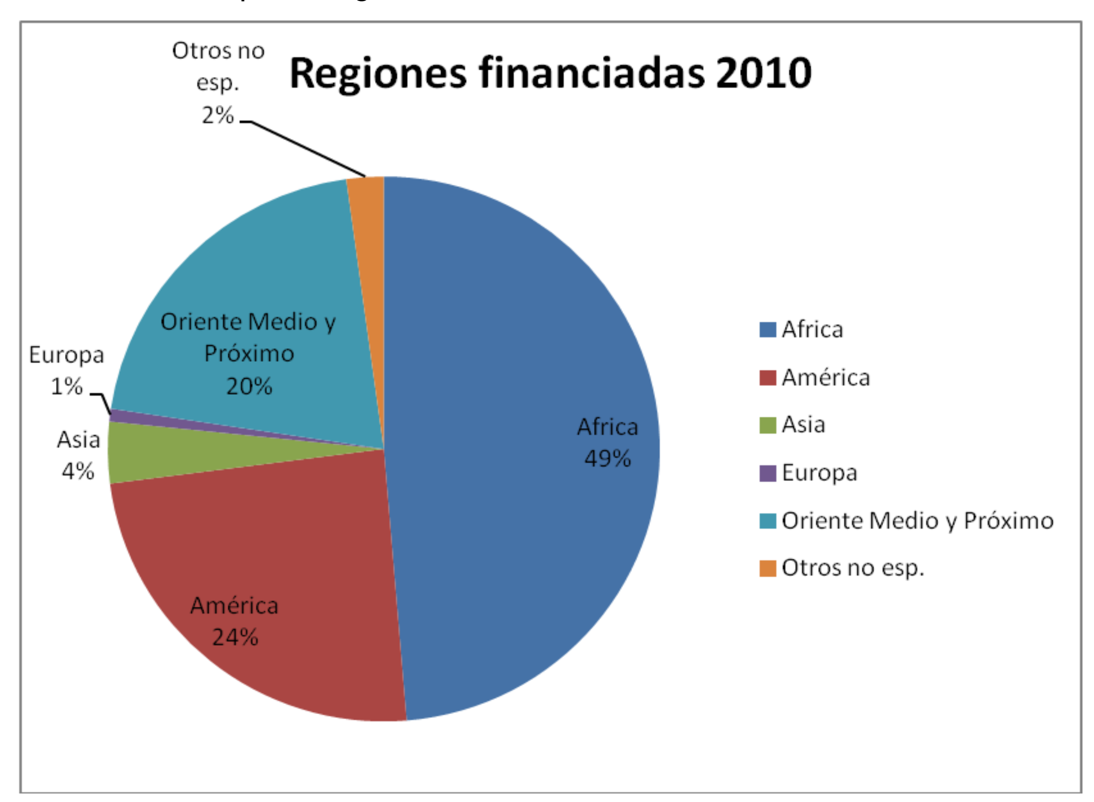
Al igual que sucede en otro tipo de contribuciones, parece que la actual situación de crisis económica internacional también afecta a las contribuciones al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF). Durante los años 2009 y 2010 se ha tratado de mantener un importe cercano a los 40 millones de dólares. Sin embargo, para el año 2011 las perspectivas eran diferentes: 21.428.571 millones de dólares, cantidad comprometida (no desembolsada), que supone aproximadamente la mitad de la contribución del año anterior. Y más grave aún es que para 2012 no se ha previsto ninguna contribución. Y eso es algo que nos parece muy grave. Cualquiera puede entender que haya ciertos recortes. Pero no es comprensible que se corten totalmente, hasta desaparecer, ciertas

contribuciones a fondos en los que llegamos a estar en los primeros lugares. Lo mismo ha surdido en el Fondo Global contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, como ha denunciado Médicos sin Fronteras.

En el plano nacional, se han mantenido durante 2010 y 2011 los Convenios con ONG, con unas pocas del ámbito humanitario, y debemos destacar que mediante la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP), la región más financiada ha sido África Subsahariana con 3.277.525 €. El resto de regiones han recibido una cantidad similar al año anterior que está entre 1.000.000 y 2.000.000 €. Y hay que decir que tanto la CAP como los Convenios se vana a recortar de modo importante o desaparecer por lo que no está claro cuales puedan ser las fuentes de financiación de la acción humanitaria en el futuro.

En 2010, el continente africano fue el más financiado con un 49% del total de la financiación. Sin embargo, Asia sí ha experimentando un importante descenso, pasando del 24%, tan sólo al 4%. Este hecho se debe a que este año no se han producido emergencias de gran magnitud.

Cuadro 3. Principales regiones financiadas en 2010.



Fuente: elaboración propia IECAH a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3.2. La cooperación descentralizada en el ámbito humanitario

Tanto las Comunidades Autónomas como las Ayuntamientos tuvieron un peso considerable en la ayuda humanitaria que ha ido desinflándose y que experimentó ya un grave retroceso en el año 2009.

Desde entonces el peso de la ayuda humanitaria descentralizada es escaso y aunque algunas CCAA elaboraron documentos de planificación específicos o

abrieron convocatorias especializadas para emergencias o crisis crónicas, en estos momentos cuentan con poco dinamismo[3].

4. Algunos temas pendientes y propuestas

Aún reconociendo el hecho de que inevitablemente la crisis económica y financiera y los recortes de ella derivados están afectando y van a afectar a la financiación de la ayuda humanitaria, creemos que el sector ha asumido esa realidad como una suerte de fatalismo, y los movimientos en contra de los recortes en cooperación han sido, lamentablemente, débiles. Evidentemente, las Coordinadoras de ONG y los *think tanks* dedicados a estas cuestiones hemos criticado los fuertes descensos en las cifras de cooperación previstas, pero el conjunto de la sociedad española ha permanecido bastante al margen de este tema. La cooperación española ha vivido muchos años al rebufo de las movilizaciones de los años noventa a favor del 0,7% del PIB para la ayuda al desarrollo y no hemos renovado de modo profundo los lazos con los diversos sectores sociales y con la sociedad civil en general. Avances en el plano político en los años pasados como los diversos acuerdos contra la pobreza entre las fuerzas políticas nos han hecho creer que existía un consenso en torno al tema mayor de lo que finalmente se ha demostrado. Posiciones reaccionarias del tipo de “lo primero son las cuestiones aquí y el paro de los españoles” han ido ganando fuerza y la preocupación por el desarrollo y las cuestiones internacionales, reconozcámoslo, han disminuido.

Por ello, la primera cuestión que debemos abordar los que defendemos la cooperación y la ayuda humanitaria como elementos esenciales de nuestras sociedades que deben recogerse en formas de solidaridad ciudadana, pero también en políticas públicas, es la de **renovar esta toma de conciencia en nuestra sociedad**. Trascender la mal llamada “sensibilización” de la opinión

[3] Los Informes del IECAH de 2009, 2010 recogen artículos específicos a l respecto en los que se analiza la evolución de la ayuda humanitaria descentraliazada

pública mediante acciones de difusión, educativas… que transmitan la necesidad de respuestas globales a problemas que lo son.

De un modo esquemático, algunas otras propuestas serían:

4.1. “Negar la mayor”. No podemos dar por hecho de modo tan simple el que el sector de cooperación sufra recortes mucho mayores que otros. Sonará demagógico, pero ¿qué culpa tienen las poblaciones vulnerables del Sahel de las malas prácticas de los gestores de Bankia? La presión por que los presupuestos de 2013 (parece que ya los de 2012 no se podrán alterar mucho) recuperen, al menos en parte, compromisos en materia humanitaria es fundamental. Y hablamos de “compromisos” porque eso son muchas de las cuestiones a las que nuestro país se ha comprometido y firmado en conferencias internacionales.

4.2. “No desaparecer del escenario internacional”. La ayuda española en el ámbito humanitario ha tenido en los últimos años un fuerte componente multilateral que se ha plasmado en aparecer entre los primeros donantes en diversos fondos de la ONU. Por ejemplo, en el CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias) España ha estado entre los cinco primeros donantes durante varios años desapareciendo por completo en 2012. Esa posición, aparte de reflejar poca solidez como donante pone un serio hándicap para recuperar credibilidad en el futuro, tras una hipotética salida de la crisis. Como suele decirse, el coste de abandonar ciertos foros es mucho mayor que el pueda verse en el corto plazo. Proponemos, por tanto, no desaparecer, aunque las aportaciones durante algún tiempo tengan carácter menor[4].

---

[4] Ver a estos efectos el reciente Memorando OPEX 174/2012 La ayuda multilateral española en el ámbito humanitario: retos pendientes editado por la Fundación Alternativas elaborado por el autor del artículo. Madrid. Junio 2012.

4.3. “Asignar recursos con criterios humanitarios” La acción humanitaria tiene ciertas características diferenciales como ámbito de la cooperación que deben ser respetadas y así se recoge en numerosos instrumentos jurídicos, códigos de conducta que deben respetarse. La cooperación española y en especial la AECID se adhirió en el año 2004 a los principios y buenas prácticas de la Buena Donación Humanitaria (GHD por sus siglas en inglés) y en ellos se recoge el compromiso de los donantes en esta materia. En cualquier caso, en la asignación de recursos deben primar los criterios humanitarios de orientación a necesidades y satisfacción de derechos.

4.4. “Apostar por la mejora de la calidad”. Este tema adquiere especial relevancia en tiempos de crisis en los que se deben optimizar los recursos. La evaluación prevista de la AH española es prioritaria. Y se debe recuperar el sentido de la evaluación y su doble orientación a la rendición de cuentas y el aprendizaje. El seguimiento de iniciativas internacionales como Esfera, HAP, People in Aid, Compas… debería incrementarse.

4.5. “Mejorar protocolos y mecanismos de coordinación”. Se han dado pasos, pero aún queda mucho margen de mejora en este tema. Especialmente en los que respecta al uso de medios de protección civil, instituciones de sanidad y muy singularmente, Fuerzas Armadas. En este sentido deberían retomarse las reuniones entre los diversos ministerios implicados para elaborar criterios y protocolos claros en línea con las Directrices de Oslo sobre el uso de medios militares y de defensa civil en la respuesta humanitaria.

4.6. “Incorporar decididamente la reducción de riesgos de desastres (RRD) y la vinculación ayuda, rehabilitación y desarrollo (VARD)”. La ayuda humanitaria es algo más que la respuesta de emergencia y estas dos cuestiones siguen siendo asignaturas pendientes de nuestra cooperación.

Estos serían muy sucintamente algunos de los retos que debe abordar el próximo Plan Director y el conjunto de la cooperación española.